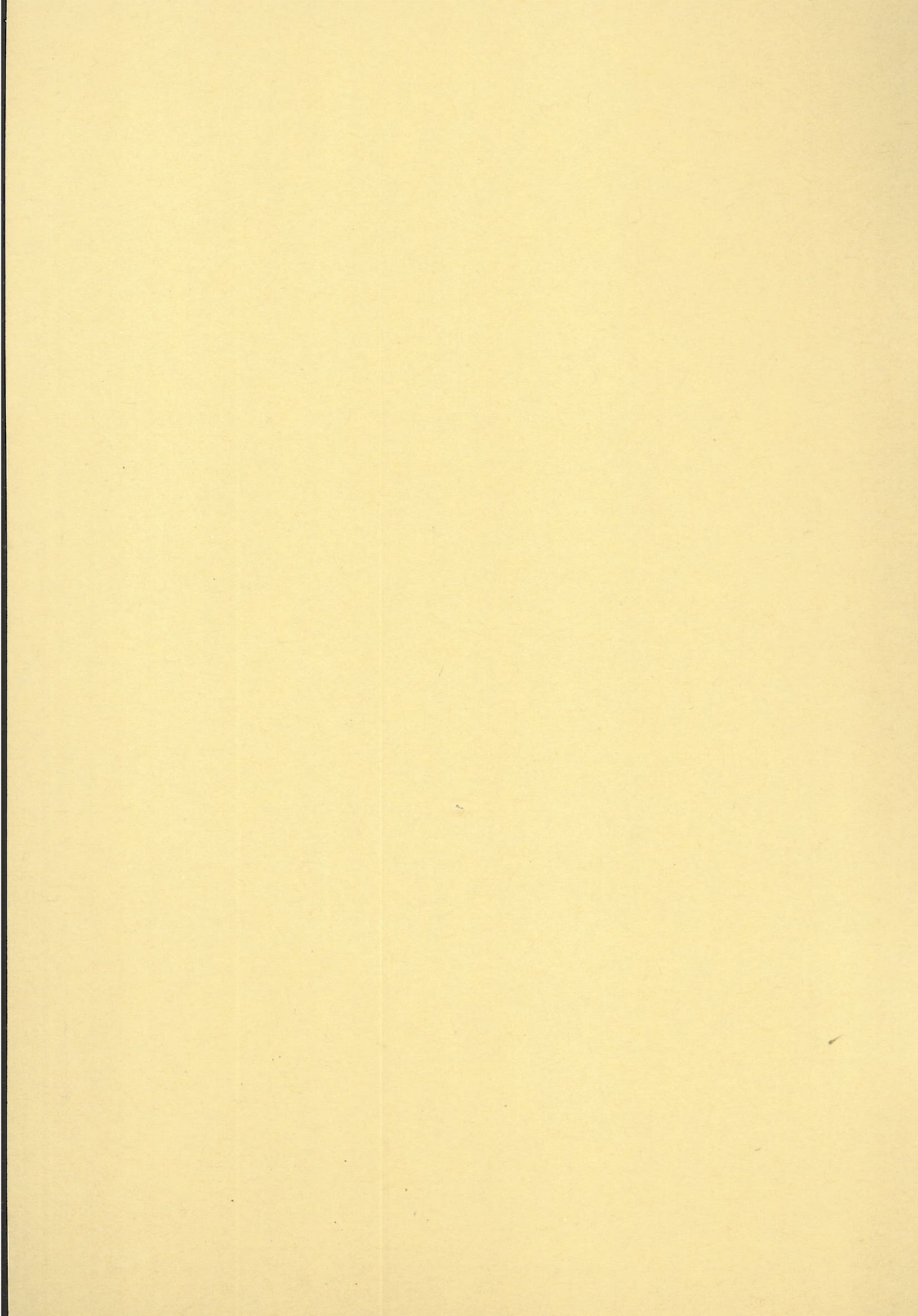


Doktori (PhD) értekezés tézisei

Határon átnyúló regionális hálózatok Európában

Novotny Gábor

Pécs, 2003. március



OT
332
N 87

Készült:
A Pécsi Tudományegyetem
Közgazdaságtudományi Kar
„Regionális Politika és Gazdaságtan” PhD programja keretében

Témavezető

Horváth Gyula DSc
egyetemi tanár



1. Problémafelvetés

A gazdasági rendszerek egyre korlátlanabb világméretű egybeolvadása, összefüggése, és az Európai Unió belső piacának fejlődése nyomán mind többen beszélnek egy határtalan világról és a határok nélküli Európáról, amelyben a gazdasági és a területi közigazgatási szereplők hálózati alapon szerveződő – hatékony, szabad és demokratikus – szép új világban működnek együtt.

A kilencvenes évek optimista nyugat-európai retorikájába azonban egyre gyakrabban szűrődtek be kritikai hangok, és a „fejlett világba, Európába” vágyakozó posztkommunista reformállamok lelkesedő tömegei számára kiderült, hogy a szép szavak mögött/mellett bizony a kételkedők, köztük az euroszeptikusok, az integrációt fékezők elég szép számban képviseltetik magukat.

Ennek ellenére úgy tűnik, hogy a határ régiók politika diktálta központi orientációja (és periférikus helyzete) változik – legalábbis diverzifikálódik – az európai integráció folyamatában. Az Európai Bizottság elsősorban Interreg és Phare CBC programjain keresztül jelentős mértékben támogatja a határon átnyúló intézményi együttműködéseket abból kiindulva, hogy a hálózatépítés gazdasági előnyökkel jár. A határokat átszelő hálózatok a közös társadalmi, gazdasági tér megteremtését szolgálják, amelynek következtében dinamikusan fejlődő határ régiók alakulhatnak ki a korábbi nemzeti perifériákon.

Több mint egy évtized telt el a vasfüggöny leomlása óta, „serdülőkorba lépett” a pénzügyi eszközökkel alátámasztott európai határ régió-politika, és 45 éve jött létre az első intézményes határon átnyúló együttműködés Németország és Hollandia között. Az eltelt idő elegendőnek tűnik ahhoz, hogy némi számvetésre vállalkozunk a határokkal kapcsolatos elméleti és gyakorlati kérdések egy csoportját illetően.

2. Kutatási kérdések

A dolgozatban elsősorban azt vizsgáltuk, hogy egyrészt a különféle, határon átnyúló együttműködésekben résztvevő szereplőknek milyen a területi intézményrendszerbe való beágyazottságuk, milyen motivációkkal jellemezhetők, másrészt törekvéseik milyen intézményi keretekben, struktúrákban jutnak kifejeződésre, és mindezek hogyan hatnak az integrációorientált területfejlesztés, területi tervezés és irányítás hatékonyságára. Elsősorban az intézményi hálózatokra összpontosítunk szervezeti menedzsment, valamint területi tervezési szempontból a határon átnyúló középszint (régió, megye, kistérség) és néhol települések (városok) vonatkozásában, ugyanakkor az integráció jelentősége miatt az európai, valamint esetként a globális lépték is fontos szerepet kapott. A vizsgálatok fókuszában a kilencvenes évek fejleményei álltak, de főként a holland-német és az osztrák-magyar határokkal kapcsolatos észrevételek megalapozása, kontextusuk jobb megvilágítása érdekében történelmi visszatekintésekre is sor került.

A témából, a problémafelvetésből adódóan több elméleti kérdés szorult tisztázásra:

- Ha a határok eltűnéséről elmélkedünk, óhatatlanul felmerülhet bennünk a kérdés: mit értünk határokon?
- Ha kulcsszerepet szánunk ezeknek a fogalmaknak az európai integrációban, hogyan értelmezzük a határ régiókat és a határon átnyúló együttműködést, ezen belül is a hálózati együttműködést?

- Milyen szerepük van az intézményeknek és a struktúráknak?
- Milyen válasz adható a hálózatelmélet szemszögéből a határon átnyúló együttműködés problémáira?
- Milyen feltételek mellett érvényesíthetők az esetleges válaszok?

Az EU politikájával, várakozásaival kapcsolatban a következő kutatási kérdéseket tartottuk szemünk előtt:

- Melyek az EU céljai a hálózatokkal kapcsolatban?
- Az uniós pénzek mennyiben segítik az uniós célokat, a megvalósítás mennyire áll összhangban az elméleti megállapításokkal, várakozásokkal?
- Hogyan befolyásolják a folyamatokat az Interreg és Phare programok eljárási mechanizmusai, pályázati feltételei, kulcsprioritásai?

A határon átnyúló együttműködés intézményi beágyazottsága kapcsán felmerült kérdések:

- Milyen befolyással van az integrációra az eltérő intézményi, adminisztratív környezet, az egyes intézményi modellek, stratégiák, vagy ezek működése, alkalmazása?
- A határon átnyúló együttműködés domináns formái (euro- vagy eurégiók, városhálózatok) valódi hálózatokként működnek-e? (határon átnyúló városhálózatok, informális munkaközösségek az eurorégiók mellett, tőlük függetlenül, bennük, velük szemben?)
- Jelentős támogatást nyújtanak-e ezek az együttműködési formák a határon átnyúló társadalmi gazdasági tér kialakulásához, különös tekintettel a cégek, vállalkozások hálózati jellegű kapcsolatainak ösztönzésére?

Az esettanulmányok megalapozása során a következő szempontok szerint végeztük helyszíni vizsgálatainkat:

- Vajon az uniós pénzek közvetítői, végállomásai oly módon használják-e fel a forrásokat, mint ami a hálózatépítést szolgálja?
- Hálózatként működnek-e a határon átnyúló struktúrák és intézmények vagy inkább hierarchiaként?
- Mi a speciális nemzeti, regionális, helyi érdek a határon átnyúló együttműködésben a vizsgált területeken?
- A régiók, megyék, városok (vállalkozók, tanácsadók, egyetemek) milyen pozíciókat szereztek eddig, és milyenekre vágnak ebben a tekintetben?
- Milyen a létező, működő határon átnyúló gazdasági és/vagy szociális kapcsolatok viszonya, kapcsolódása az eu- ill. eurorégiókhöz vagy más határon átnyúló közintézményekhez? Utóbbiak jelentős kezdeményezőként, támogatóként működtek-e?
- Mely szereplők azonosíthatók már most hálózati csomópontként vagy válhatnak azzá a jövőben?
- Melyek a hálózatépítés korlátai? (Kutatásaink során a kérdések halmaza, hol szűkült, hol bővült. Olykor bizonyos területek vizsgálatáról le kellett mondani, máskor viszont újabb fontosnak ítélt szempontok jelentek meg.)

3. A dolgozat szerkezete és a kutatás módszertana

A bevezetés után a dolgozat első részében a határok társadalomtudományokban használatos domináns jelentéseivel, a határterületek, határ régiók, határon átnyúló régiók különbségeivel, valamint a határon átnyúló együttműködések értelmezési lehetőségeivel foglalkozunk. A fejezet utolsó részében röviden érintjük a gazdasági és politikai hálózatok néhány elméleti aspektusát, a hálózati stratégia alkalmazásának lehetőségeit és korlátait állítva a középpontba.

A második, szintén elméleti fejezet meglehetősen szerteágazó. Először egy elvontabb szinten foglalkozunk a nemzetállamok, Európa, az Európai Unió és a globalizáció aspektusaival. Az áttekintés létjogosultságát az adja, hogy az uniós belső integráció, a csatlakozási tárgyalások, valamint a globális gazdasági folyamatok napi gyakorlata mögött kialakult egy elméleti sík, melynek képviselői érzésünk szerint hajlamosak bizonyos folyamatokat filozofikus magasságokba emelve általánosítani, és mintegy megjósolni a világ, Európa, valamint a nemzetállamok jövőbeli fejlődési irányait. Ráadásul ezekben a jósolatokban a határ régióknak és a hálózatoknak kulcsszerepet szánunk. A második alfejezetben a gazdaságtan kettős perifériájáról (gazdaságtan – regionális gazdaságtan) lassan elmozduló határgazdaságtan tárgyunkat érintő legfontosabb megállapításait mutatjuk be kiemelve Remigio Ratti modellkísérleteit.

A harmadik fejezetben a határon átnyúló együttműködések európai felértékelődésének, fejlődésének bemutatásával már gyakorlatiasabb területre lépünk. Bemutatjuk az Európai Unió határon átnyúló együttműködésekét segítő programjait, azok legtöbbet emlegetett problémáit, szólnak a legújabb kezdeményezésekről, valamint röviden kitérünk a transznacionális együttműködések felértékelődésére is, hisz ezek a programok nagy hangsúlyt helyeznek a hálózati formában történő kapcsolatépítésre.

A negyedik fejezet már esettanulmányainkhoz vezet, és a határon átnyúló együttműködések területén legelterjedtebb intézményi forma, az euró régiók általános tapasztalatai, lehetőségei, problémái állnak a középpontjában. Elsősorban a holland–német, a német–lengyel és a magyar határok mentén megismert szakértői véleményeket és saját tapasztalatainkat vettük alapul, amikor az euró régiókat, mint hálózatokat, és mint hálózatépítőket vizsgáltuk. Röviden szólnak a város-hálózatok szerepéről, majd az esettanulmányok előtt levonjuk részkövetkeztetéseinket.

Az esettanulmányok az általános kérdések helyi határon átnyúló kontextusokban való tesztelését célozták. Fontosnak tartjuk bemutatni a kiválasztott területek határon átnyúló együttműködési tradícióját, hisz a mai kapcsolati struktúráit, együttműködési intenzitását a múlt történései sokszor mind a mai napig meghatározzák. Ugyanakkor azon túl, hogy mindkét esettanulmányban a közigazgatási szereplők együttműködési, hálózatépítési tevékenységét helyeztük a figyelem középpontjába a vizsgálat és az eredmények bemutatásának felépítése nem egyezik. A kontextusok, a fejlődési pályák és lehetőségek különbözőségei ugyanis nehézkessé és kétséssé teszik az azonos szempontrendszerhez kötött, pontról-pontra történő összehasonlítást.

Az ötödik fejezetben Európa legrégebb határon átnyúló intézményes együttműködését vizsgáljuk meg, a hatodikban pedig az osztrák–magyar határtérség együttműködési jellemzőit, lehetőségeit, problémáit tekintjük át.

Módszertani szempontból a dolgozat két részre osztható: az elméleti és a gyakorlati, esettanulmányi részre. Merev határokról azonban nem beszélhetünk: egyik részben sem jellemző valamelyik vizsgálati módszer kizárólagossága, csupán a hangsúlyok mások. Az elméleti rész – első és második fejezet – ugyanis nagyrészt az irodalom feldolgozásán alapul, de kiegészül személyes beszélgetések, szemináriumok, konferenciák, workshopok elméleti vonatkozású tapasztalataival. Ez utóbbi szempontból kiemelt jelentőségük a szerző németországi és hollandiai kutatóintézetekben eltöltött ösztöndíjai, ahol rendszeres konzultációkat folytatott a téma elismert nemzetközi szakértőivel, valamint részt vehetett konkrét határon átnyúló találkozók, munkamegbeszélések.¹ Ugyan nem sorolható a szűken vett kutatási eszközökhöz, ám mégis rendkívül jelentős szerepet játszottak a dolgozat témájának finomodásában a nemzetközi és hazai konferenciákon való részvételek. A mások előadásai, legfőképpen pedig a szerző saját prezentációi utáni kérdések, viták, azok színvonala, hevesége, netán lanyhasága, elmaradása sokszor nagyon fontos visszajelzést, iránymutatást jelentettek.

A gyakorlati részhez való átmenetet képeznek a harmadik és negyedik, határon átnyúló uniós programokkal és intézményekkel általánosságban foglalkozó fejezetek, melyek a dolgozaton belül a kutatási módszerek legszélesebb skáláját vonultatják fel. Személyes interjúk, beszélgetések, véleménycsere elektronikus levelezés útján, internetes témakutatás, valamint a rendelkezésre álló irodalom és statisztikai adatok feldolgozása.

Miután a határrégiók hátrányai manapság kevésbé nyilvánvalók és inkább minőségi természetűek, melyeket nem lehet pusztán mennyiségi kategóriákkal megragadni, megnőtt a körültekintő, kvalitatív módszerek jelentősége a határokkal kapcsolatos kutatásokban, ezért az esettanulmányok helyszíni adat és információgyűjtésre, mélyinterjúkra, munkailéseken való személyes részvétel tapasztalataira épülnek. Nem elhanyagolható szempont a személyes jelenlét, az érintett régiók hétköznapijaiban való „több mint turista” szintű részvétel.

Az esettanulmányok kiválasztásának alapvető kritériuma: feltételezetten jól megalapozott együttműködések hálózati jellegű kooperációs struktúrákkal és aktív együttműködési folyamatokkal (elsősorban közigazgatási intézmények szempontjából, esetleg a gazdasági szereplők szintjén – utóbbiaknál a létezés maga is kérdéses). Feltételezésünk szerint kevesebb az együttműködést gátló tényező az idő (az együttműködés „kora”, a felek és feltételek ismerete, történelmi tényezők), valamint a gazdasági potenciál és a társadalmi gazdasági stabilitás (az együttműködés megalapozottsága) függvényében. Ezekre a tényezőkre és szakértők javaslataira alapozva választottuk a kulcsszereplőkkel tervezett interjúk területeként az EUREGIO-t és a Nyugat Pannónia Eurégiót, valamint szűkebb környezetüket. Az elméleti feltevések tesztelése során betekintést szerettünk volna kapni a folyamatokba, a struktúrák mögé, azonosítani kívántuk a hajtóerőket Magyarország legfejlettebb együttműködéssel jellemezhető területén (osztrák–magyar határ, Interreg–Phare CBC programkörnyezet) úgy, hogy közben egy fejlett „modell terület” perspektíváját tartjuk a szemünk előtt (holland–német határ, EUREGIO, Interreg–Interreg programkörnyezet), hangsúlyozottan elutasítva az univerzális modellek létezését.

Az interjúk két lépcsőben zajlottak mind a holland–német, mind az osztrák–magyar határ mentén. Az elméleti téma feldolgozása során, azzal párhuzamosan mindkét esetben kirajzolódtak azok a divatos fordulattal élve „információs fordítóköröngök” szerepű személyek, szervezetek, amelyek az elméleti kérdések gyakorlati tesztelésére vonatkozóan útmutatással szolgáltak a továbblépés irányait illetően. A holland–német határ kapcsán ezt a szerepet az EUREGIO képzési és oktatási referense, valamint maga a gazdasági munkacsoport, ennek hálózata töltötte be. Az itt megjelölt további kulcsszereplőkkel történt

¹ Institut für Raumentwicklung und Strukturplanung (Területfejlesztési és Strukturtervezési Intézet) – Erkner-Berlin, Nijmegen Center for Border Research (Nijmegeni Határkutató Központ) – University of Nijmegen

meg a telefonos, vagy internetes kapcsolatfelvétel, majd a pozitív visszajelzések alapján az interjúk (2001. február – előkészítő, tájékoztató fázis, május-június – interjúk). Az osztrák–magyar határon a 2001. áprilisi tájékoztató beszélgetések után június végén következtek a helyszíni, Ausztriára is kiterjedő beszélgetések.

A dolgozat leginkább az új intézményi megközelítésekkel (new institutionalism, new institutional economics) rokonítható, ahol a vizsgálatok középpontjában a különféle politikai, gazdasági, társadalmi stratégiákat és azok eredményeit, kimenetait befolyásoló intézményi, szervezeti keretek, rutinok, procedúrák, normák, valamint a háttérben azonosítható motivációs vagy fékező rendszerek állnak. Jelen esetben a vizsgált átfogó cél az európai integráció, ezen belül a határtérsegek revitalizációja, egységesítése, mint rész cél. A kérdés, hogy ezeket a célokat a határon átnyúló együttműködések ma uralkodó, divatos és propagált intézményi keretei mennyiben támogatják. A hangsúly a nemzeti szint alatti területi szinteken van, elsősorban a középszinten, és a helyi, valamint kistérségi vetület csak annyiban kap szerepet, amennyiben kapcsolódik a városi léptékhez, a városhálózatok kapcsán.

A vizsgálódások előzményeinek, legfontosabb befolyásolóinak J. Anderson, R. Cappellin, H. Houtum, A. Paasi, M. Perkmann, R. Ratti, P. Schmitt-Egner, J. Scott művei tekinthetők. A hazai szakirodalom tekintetében Enyedi Gy., Éger Gy., Hajdú Z., Horváth Gy., Illés, I., Rechnitzer J., Szörényiné Kukorelli I. munkái ösztönözték leginkább a kutatásokat.

Az említett nevek már önmagukban bizonyos mértékű multidiszciplinaritást sejtetnek. Ahogy témánk tekintetében földrajzilag némi koncentrációra, irányultságra törekedtünk – amellett, hogy számos esetben azonos és eltérő területi szintekre is vetettünk rövid pillantásokat –, tudományágak tekintetében nem kívántuk érvényesíteni egyik diszciplína túlsúlyát sem. Természetes módon az egyes társadalomtudományi ágak minél szélesebb körű tudományági érintettségüket, relevanciájukat hangsúlyozzák. Ha a gazdaságban a menedzsmentet tekintjük ilyen több lábon álló, több irányba ható tudománynak, akkor a területfejlesztés, területi menedzsment tekintetében ez hatványozottan érvényesül. A dolgozat ennek megfelelően meglehetősen komplex, sok tudományág forrásanyagából merít.

A két esettanulmány és az európai dimenzió fokozottabb bevonása – a tudományági aspektus mellett – területi szempontból is összetettebb, szerteágazóbb dolgozatot eredményezett. Ez egyrészt átfogóbbá tette vállalkozásunkat, és megalapozottabb konklúziók levonására jogosíthat, másrészt ugyanakkor szükségszerűen csökkentette a vizsgálati mélységet, és ezáltal éppen a megalapozottabb végkövetkeztetések ellenében hat. Így például annak ellenére, hogy egyetértünk számos kutatóval abban, hogy a határon átnyúló emberi kapcsolatok rendkívül erős kohéziós tényezők (főként földrajzi közelséggel és gazdasági érdekeltiséggel kiegészülve), nem képezte a disszertáció tárgyát a személyi kapcsolatok, hálózatok célzott kutatás keretében történő feltérképezése, hisz elsősorban intézményi kapcsolatokra összpontosítottunk.

4. Az értekezés megállapításai, új tudományos eredmények

Határok és hálózatok

A határok szélesebb értelmű, intézményi definíciója kulcsfontosságú lehet a határokkal kapcsolatos mai problémák kezelésében, és a mainstream gazdaságtan differenciálódásában. A hagyományosan vonalszerű határoknak a vámoknál és a határellenőrzéseknél kevésbé látványos, szélesebb és elvontabb hatásai is vannak szabályok, intézményi gyakorlatok, kulturális tényezők és tudati beállítottságok, szokások stb. formájában, amelyeknek a társadalmi és különösen a gazdasági szereplők viselkedésére kifejtett következményei kevésbé tudatosultak, hatásuk azonban érezhető. Ha tehát az elmosódó határok és a határtalanság korszaka nem is érkezett még el, a határon átnyúló együttműködések kétségtelenül felértékelődtek.

A határon átnyúló együttműködést a globális gazdasági és politikai környezet hatására kialakuló olyan integrált szakmapolitikai együttműködési és probléma-megoldási formának tekinthetjük, amely átlépi a nemzeti jellegű közigazgatási gyakorlatot, és határokon átnyúló összefüggéseket és közös érdekeket próbál ki- vagy újraalakítani, tehát nem feltétlenül integratív célú, nem definitív tényezője az összetartozás érzés, a közös identitás kialakulása (ez a határon átnyúló regionalizmus ismérve).

Még szélesebben értelmezve a határok fogalmát, és nem szűkítve a résztvevők körét, a határon átnyúló együttműködést a rendszerorientált gyakorlatból kilépő problémamegoldó, érdekérvényesítő, kommunikációs formának tekinthetjük. A hálózatok a kialakult szervezeti rutintól eltérő, a piac és a hierarchia közötti horizontális felépítésű rugalmas szerveződések, amelyek a szereplők bizalmán, közös célorientációján és rendszeres kommunikációján alapulnak. A politikai hálózatok egymástól függő köz- és magánszereplők közötti együttműködési struktúrák, amelyek azóta terjedtek el az igazgatás területén, hogy megnőtt a környezet bizonytalansága, és a szakmapolitikai problémák megoldásához szükséges források széles körben oszlanak meg.

A networking – hálózatiépítés, hálózatosodás – fogalma Európa-szerte olyan divatos fogalom már, mint a szubszidiaritás vagy a partnerség. A merev keretekkel rendelkező együttműködéseknél az egymást kiegészítő forrásokkal jellemezhető laza kapcsolatok rugalmasabbak és nagyobb alkalmazkodóképességről tesznek tanúbizonyságot. A munkaközösségek és workshopok szerepe jelentős lehet mind a politikai, mind a gazdasági hálózatok kezdeményezésében, hisz céljuk dialógust indítani a megszokott kereteken kívül (legyen az egy cég vagy önkormányzat), melyek sokszor túl formálisnak és merevnek bizonyulnak. Példaként említhetők rendszeres informális cégkapcsolati napok, önkormányzati workshopok, business találkozók, bár meg kell jegyeznünk, hogy – mint azt a holland-német határon szerzett tapasztalataink mutatták – az eredményesség nehezen mérhető és a határon átnyúló hozzáadott érték sokszor kétséges.

Látunk kell ugyanakkor, hogy a hálózati stratégiának megvannak a gyengeségei, ellentmondásai. Határozott célorientáció és szervezeti keret nélkül a túlságosan laza hálózatok könnyen széteshetnek, arról nem is beszélve, hogy a közszféra szereplőit is érintő politikai hálózatok esetében a legitimitás és demokratikus ellenőrzés egyelőre nem alakult ki. Tradicionálisan zárt, de egyben technokrata elitnek formálódhatnak. Így az együttműködés fokozatos fejlődésével, a partnerek közötti bizalom és érdekazonosság (közös problémák, feladatok) kialakulásával, esetleg azzal párhuzamosan (a mederbe terelés szándékával) is szükséges a formalizáltabb keretek megteremtése. Nehéz ugyanakkor megtalálni azt az

egyensúlyi pontot, amikor a redundáns, laza kapcsolatok még a gyorsan változó környezethez való rugalmas igazodást biztosítják, és nem mennek át hosszabb távon nehezen menedzselhető és kezelhető, pénzügyileg pazarló kapcsolati opportunizmusba mennyiségi vagy éppen merev hierarchiákba minőségi szempontból. Az egyre komplexebb, és nyitottabb, egyrészt globalizálódó, másrészt regionalizálódó „kapcsolati piacokon” nem lehet „mindenhol ott lenni”, valamint talán ebben a szektorban (közfűtő) legnyilvánvalóbban nem lehet a helyi gyökerektől függetlenül versenyezni (nézetünk szerint a tisztán gazdasági, helyi gazdasági rendszerben). A területi és rendszerbeli beágyazottság alapfeltétele mellett a nyitott, nemzetközi és hazai interregionális, valamint intraregionális együttműködésekben érdekelt közintézmény úgy tud hatékonyan részt venni a „kapcsolati piacokon” zajló egyre élenkülő versenyben, ha kapcsolatrendszerében, „portfóliójában” a kulcsterületekre, „core competencies” összpontosít, ezeket rendszeresen ellenőrzi, a változó viszonyoknak megfelelően iteratív módon újraértékeli. Természetesen problémákat okozhat, és okoz a politika indukálta ciklikusság, rövid távú szemlélet, a bürokratikus hivatali eljárási mechanizmusoktól és személynélküliség függő „tehetetlenségi nyomatok, nehézségi erő”. Így más, a gazdaságból a területi közigazgatási szférába átszivárgott funkciókat és menedzsment technikákat takaró kifejezésekhez (marketing, hálózatépítés – networking) hasonlóan a közintézményi kapcsolati „core competencies” fogalom is csak korlátozottan alkalmazható.

Szélesebb, társadalmi szempontból a hálózatépítés stratégiája lehet közösségformáló, építő, megtartó, de ugyanakkor azt lebontó, szétforgácsoló eszköz is. Ez a rugalmasnak és hatékonynak tűnő rendszer csak korlátozott feltételek mellett képes a remélt eredményt produkálni. A „maximális diverzitást, maximális nyitottság mellett” jelszó amennyire szép, annyira ellentmondásos akkor, amikor a gazdaság globalizálódása a méretgazdaságosság jelszavával, a hálózatépítés eszközével a sokszínűség ellenében hat.

Ennek ellenére úgy gondoljuk, hogy a hálózatépítésnek tisztán technokrata keretek között a határon átnyúló tervezési és fejlesztési kérdésekben szélesebb relevanciája és potenciálja van, amely magában foglalhatja a régóta várt határon átnyúló horizontális gazdasági hálózatok kialakulásának (sokszor újjáéledésének) lehetőségét is. A határon átnyúló funkcionális hálózatok kétségtelenül szolgálják az évtizedekig periférikus és hátrányos helyzetű régiók fejlődését, ezek kialakulását támogatni mind hatékonysági, mind igazságossági/kiegyenlítési szempontból helyes és érdemes. Más kérdés, hogy az intézményi, tudati, kulturális rendszerhatárok továbbra is gátló tényezőt jelentenek a bizonyos nézőpontból határtalanul tűnő Európában. Nem feltétlenül a kulturális különbségeknek kell azonban csökkenniük, hanem az ezzel kapcsolatos tájékozatlanságnak, érdektelenségnek. A már létező hálózatokban vagy éppen a potenciális hálózatok sikere érdekében tehát a kulcsszereplők interpretációs és értékmentési befolyásolásának sokkal nagyobb szerepet kell kapnia, mint az intézményesültebb struktúrák esetében. Az álláspontok, jelentéstartalmak közeledése csökkenti a partnerkapcsolatok tranzakciós költségeit, az új ötletek, nézőpontok elősegíthetik az innováció terjedését. A kialakuló hálózati kultúra így egyfajta közös tanulást is lehetővé teszi.

Ugyanakkor, ha a határregiókban a területi tervezésről a hálózatépítésre (networking) helyeződött a hangsúly, ez nem feltétlenül jelent pozitív fejleményt, ugyanis úgy véljük, hogy nem egymást helyettesítő fogalmakról van szó. A hálózatépítés a területi tervezés fontos eszköze. A hálózatépítés területi tervezés és koordináció nélkül része lehet liberális gazdaságpolitikáknak, de felelős és értékvezérelt területi politikának nem. A területi tervezés és a fejlesztési koordináció ráadásul egyre hangsúlyosabbá válik különösen határon átnyúló és transznacionális jelleggel, többnyire funkcionális problémák megoldása, szinergiák kiaknázása végett. Ezen a területen a hálózatok funkcionális szempontból (infrastrukturális és városhálózatok) jelentős szerepet játszanak, de nem a területi tervezés leváltásának jegyében, hanem annak keretei között. Érzékenyebb – és eddig megválaszolatlan – politikai kérdés,

hogy miként lehet legitimé tenni a politikai hálózatokat, milyen demokratikus fékeket lehet és kell beépíteni ahhoz, hogy továbbfejlődve ne járuljanak hozzá a helyi közösségeknek a globalizálódó olvasztótégelyben való feloldódásához. Jelenleg a határon átnyúló helyi hálózatok sokkal inkább a globális és uniós retorikai kelléktárat gazdagítják, semmint a gyakorlati példák sorát, és – megítélés kérdése, hogy szerencsére vagy sem – az e téren a világ zászlóshajójának kikiáltott „Európa” sem áll a területi identitásoktól, területi alapon szerveződő közösségektől független korszak kapujában. Ha a realitás talaján maradunk, Magyarországon és Kelet-Közép-Európában egyelőre örülnünk kell egy kompetens és hatékony regionális fejlesztési ügynökségi rendszernek.

Az EU és a határon átnyúló regionális hálózatok

Az EU nagy hangsúlyt helyez a határon átnyúló hálózatépítésre, és ehhez jelentős pénzeszközöket is társít. A „pántlikázott” források univerzális csodaszjer jellegét azonban korlátozzák a már korábban említett tényezők, a rendszerhatárok, intézményi és kulturális különbségek, az eltérések a tudati beállítottságokban. Ezen túl azonban az Unió külső határainál az Interreg- és Phare CBC-programok eljárási mechanizmusai, ezek eltérései is hozzájárultak a várt eredmények késlekedéséhez, annak ellenére, hogy folyamatosan napirenden voltak, és vannak a kiigazítások. Az EU egyes elmaradottabb keleti határterületein a szereplők eltérő anyagi lehetőségei érdekonfliktusokhoz vezettek.

1. táblázat Az Európai Unió által nyújtott támogatások az érintett határ menti területek népességére vetítve a Többséves Keretprogramok alapján (ECU/fő)

Objective-1 területek (1994-99)		Interreg IIA (1994-99)				Phare CBC (1995-99)	
Németország (Mecklenburg-Vorpommern, Brandenburg, Sachsen, Thüringen)	425,4	Németország (Mecklenburg-Vorpommern, Brandenburg, Sachsen, Nieder-Bayern)	28,9	Németország (Mecklenburg-Vorpommern, Brandenburg, Sachsen)	30,7	90,6	Lengyelország (Szczecin, Gorzów Wielkopolski, Zielona Góra, Jelenia Góra)
				Németország (Sachsen, Nieder-Bayern)	28,6	94,3	Csehország (Észak- és Nyugat-Bohémia)
Ausztria (Burgenland)	601	Ausztria (Oberösterreich, Niederösterreich, Wien, Burgenland, Steiermark, Kärnten)	4,6	Ausztria (Oberösterreich, Niederösterreich, Wien)	1	48	Csehország (Dél-Bohémia, Dél-Moravia, Jihocesky)
				Ausztria (Oberösterreich, Niederösterreich, Burgenland)	1,6	16,1	Szlovákia (Bratislava város és megye, Senica, Trnava, Galanta, Dunajská Sreda)
				Ausztria (Burgenland)	40	35,3	Magyarország (Győr-Ménfőcsanak, Sopron, Vas, Zala)
				Ausztria (Steiermark, Kärnten)	5,1	15,3	Szlovénia (Gorenjska, Gornja Savinja, Koroska, Podravje, Pomurje)
		Olaszország (Friuli-Venezia-Giulia, Veneto – 1997-99)	9	Olaszország (Friuli-Venezia-Giulia, Veneto – 1997-99)	9	48	Szlovénia (Gorenjska, Goriske Cost and Karst régió)

Saját szerkesztés

Az 1. táblázat alátámasztani látszik azokat az irodalmi utalásokat, amelyek az 1-es célterületi besorolású uniós régiókban regionális luxusprogramoknak emlegették az Interreg-programokat. Persze a legtöbb uniós határregió még uniós összehasonlításban is előnyös pozíciója ellenére sem érzékel forrásbőséget. Az Interreg-program fontos részévé vált költségvetéseiknek, ezzel azonban vertikális hierarchiába, újabb újraelosztó rendszerbe „kényszerítik magukat”. Ez annak ellenére probléma, hogy az Interreg egyik fő prioritása a jelenlegi programperiódusban éppen a hálózatépítés. A képzett humán erőforrással rendelkező, relatíve fejlett határregiókban – ahol adott az együttműködési érdek – nem feltétlenül jó megoldás hierarchikus intézményi keretek közé szorítani a kapcsolatokat. Ugyan egyrészt nagy eredményként emlegetik a nyugat-európai eurorégiók esetében azt, hogy van beleszólásuk az uniós pénzek elköltésébe, ugyanakkor éppen ez teszi őket „felféle pillogó és pénzt váró rövidlátókká”. Félreértés ne essék: hierarchikus, stabil, átlátható keretintézményekre szükség van. Valóban fejletlen és periférikus, önerőből talpra állni nem tudó határregióknál nem nélkülözhetőek az átláthatóbb forráscsatornázás és a valamiféle demokratizmus látszatát biztosító eurorégiók hierarchikus és hierarchiába épülő intézményi mankói. Nyugaton pedig az Európai Unió jelenlegi irányelvei, valamint regionális és költségvetés-politikai rendszere mellett a pénzek ellenőrzésének, a hatékony felhasználás biztosításának igénye miatt nem lehet lemondani a hierarchikus rendről. Az Európa fejlett magterületeihez közel eső határregióknak, határon átnyúló régióknak azonban fel kell készülniük arra, hogy előbb vagy utóbb elzáródnak – hatékony lobbizás esetén esetleg csöpögőbe mennek át (újabb phasing out) – a brüsszeli csapok. Ez egyrészt lehetővé teszi, hogy a határregiók le vessék az uniós bürokráciák „egy méretre szabott prioritás-zabláit”, másrészt, hogy megmutassák: mit jelent valójában a szlogenek mögött rejtőző, nyitott hálózatokban, belső erőforrásokra alapozott, önerős fejlődés.

A pénzügyi aspektus mellett intézményi szempontból elvileg a határon átnyúló hálózatok, mint nyitott horizontális struktúrák, a köz- és magánszféra széleskörű részvételével innovatívabbnak tűnnek az előítéletek és sztereotípiák leépítésében, mint az eurorégiók intézményi modellje. A legtöbb esetben ugyanis az eurorégiók még messze vannak egy „makro-szervezeti menedzsmenttől”. A Soeters által 1993-ban szükségesnek tartott „meta stratégia” egy „euroregionális szuperhálózat” formájában még mindig inkább tudományos-fantasztikus kategória, mint gyakorlat. Még azt is kedvező esetnek tekinthetjük, ha a regionális fejlesztési ügynökségek működnek valódi hálózati középpontokként, és nem csupán megrendelői a tanácsadócégeknek és kutatóintézeteknek.

A határok jellegétől (gát, filter, nyitott) függetlenül az általunk vizsgált területeken a határon átnyúló együttműködéseket „támogató tér” mindhárom esetével találkozhattunk (kapu városok, hierarchikus struktúrák/állami politikák támogatása, horizontális együttműködési politikák), de közülük igazából az irodalomban a filter határokhöz kapcsolt centrum-periféria logikát, az uniós és nemzeti támogatási politikákat éreztük dominánsnak minden esetben.

A határon átnyúló régiókat így valóban ál-területeknek tekinthetjük, hisz a végső döntéshozó hatalom az érintett helyi, regionális, nemzeti és uniós területek hatáskörében marad, és a határon átnyúló politika inkább regionális külpolitika mintsem hagyományos területi politika. Nyugati példákon láthattuk, hogy fennáll annak a veszélye, hogy elitiek jönnek létre a közszférában, melyek elszakadnak, függetlenednek a magánszektorról, az állampolgároktól, valamint a demokratikus döntéshozás és kontroll fennálló kereteitől.

A legtöbbször említett probléma az információáramlás esetlegessége és akadozása. Ez hol érdekellentétből, hol a megfelelő fórum és eszközök, de gyakran a motiváció, bizalom hiányából származik. A regionális és helyi szinten megnyilvánuló kölcsönös megismerés, megértés és tolerancia pedig alapvető fontosságú a határon átnyúló együttműködések terén.

A közös érdek problémája talán a legsúlyosabb, ha ez ugyanis – folyamatosan, nem csupán egyes projektek vonatkozásában – hiányzik, nem ér semmit az egész felépítmény. Ez

az érdekeltség viszont nem épülhet csupán az uniós pénzek megszerzésének gyakran felülről táplált céljára. Ha nem érvényesül a sokat hangoztatott „bottom up” elv (alulról felfelé történő építkezés), és az egészen alacsony szintű (tehát lakókat érintő) részvétel, a drága helyi, központi, de főleg uniós forrásokból felépített intézményrendszer csak egy önmagáért való újabb bürokratikus légvár, ami előbb vagy utóbb politikai támadások keresztútjába kerül. Ezen még az sem igazán segít, ha egy parlamentszerű – újabb – intézményi szinttel megpróbálunk megteremteni egyfajta közvetett demokratikus kontrollt, főleg ha az nem is működik igazán rendeltetésszerűen.

Ha a hálózatok létrejöttéhez és működéséhez felső (kormányzati) és külső (tanácsadói) ösztönzés, állandó támogatás szükséges (pl. városhálózatok), akkor ez a kezdeményezés sem a helyi és területi önkormányzatok önkéntes, alulról építkezésről szól. Inkább központi (európai és tagállami) hatóságok tanácsadói hálózatokat (magánszférát) erősítő közvetett beavatkozásáról beszélhetünk. Ezzel önmagában nincs is semmi probléma, csak a tapasztalatok azt mutatják, hogy a tanácsadói szektor helyi, térségi „beágyazottsága”, szakértelme sokszor nem biztosított, a megrendelések a centrumtérsegek egy kaptafára dolgozó cégeinek, tanácsadóinak jelentenek biztos piacot.

A helyi érdekeltség mellett, azzal szoros kapcsolatban a kommunikációs csatornák, hálózatok kialakítása, információáramlás ösztönzése és biztosítása a másik nagyon fontos feladat, különösen az együttműködés kezdeti fázisában. Látni kell ugyanakkor, hogy az információáramlás biztosítására esetleg drága pénzen létrehozott infrastruktúra – irodák számítógép-hálózattal összekötve – kihasználatlan, „fölsőleges luxus” marad, ha az információátadás nem érdeke a feleknek, vagyis, ha partner helyett, megelőzendő riválist látnak egymásban a szomszédok. A külső kommunikáció azonban sokszor igen magas színvonalú, hisz az eurorégiók látványos eszközei lehetnek annak, hogy a közvélemény számára a médián keresztül bizonyítani lehessen a nemzetközi kapcsolatokban való aktív részvételt, ugyanakkor a legtöbb eurorégióban még akadozik a munka a munkacsoportokban, amelyek tulajdonképpen az együttműködés alapjait jelenthetnék.

Mindezek ellenére az eurorégiók, mint hierarchikus felépítésű intézmények fontos határon átnyúló koordináló szerepet játszhatnak, de dinamikusabb, lazább politikai hálózatokra kell épülniük. Összefoglalóan megfogalmazható, hogy általánosságban az együttműködések sikerét a gazdasági, társadalmi élet hétköznapi szereplőinek, de – mint ösztönző és keretadó szerveknek – leginkább a különböző területi szintek közigazgatási és egyéb szerveinek informális kommunikációs hálózatai alapozhatják meg. Az eurorégiók, és az (euro-)regionális politika, valamint a városhálózatokban gondolkodó területi tervezés hibáikkal, korlátaikkal együtt is segíthetik a határregiónok revitalizációját. Azonban a minden szempontból integrált, határmentes „határvidék” együttműködési színvonalától, amelyben a „szükséges rossz” eurorégiókra sem nincs szükség, még meglehetősen távol állunk.

Általánosabb megállapításainkat túllépve, azokat némiképpen árnyalva a következőkben az esettanulmányainkkal kapcsolatos legfontosabb megállapításainkat foglaljuk össze. Bevezetőnkben említettük, hogy nem kívántunk explicit összehasonlítást végezni a két esettanulmány között. Ezt akkor a kontextusok, fejlődési pályák eltéréseivel indokoltuk. Most a legfontosabb szempontok szerinti eltéréseket össze is foglaljuk nem titkoltan azzal a céllal, hogy a két esettanulmányból leszűrhető megállapításokat mindezek ismeretében állíthassuk párhuzamba. Természetesen sem a kontextusok, sem az esettanulmányok párhuzamba állításának alapjául szolgáló ismérvek nem tekinthetők teljes körűnek, csak a vizsgálataink során legfontosabbnak ítélt és a két térségben leginkább jellemzőnek tűnő tényezők szerint készítettük el az összefoglaló táblázatokat.

2. táblázat Az esettanulmányok kontextusai

Kontextus	Holland–német határ (EUREGIO)	Oszták–magyar határ (Nyugat Pannónia Eurégio)
Határ a történelemben	Allandó. A háborúk óta erős szimbolikus jelentés.	Többször vitatott. Földrajzilag és jellegében is sokszor változott.
Határ jelleg napjainkban	„Nyitott” (Közös gazdasági tér)	Filter (Schengen)
Történelmi kontextus	Gazdasági egymásrautaltság, II. világháború, 40 év EU, mélyülő integráció.	Oszták Magyar Monarchia, Trianon, vasfüggöny, 40 év keleti blokk, EU csatlakozás.
Szélesebb földrajzi, intézményi környezet	Randstad, Ruhr vidék, (Brüsszel) NATO, EU, Európai Határégiók Szövetsége.	Bécs, Pozsony (Budapest) 80-as évektől erősödő kapcsolatok. NATO.
A nyelv, kultúra szerepe	Német részről holland tudás hiánya, más kapcsolattartási, -építési kultúra	Történelmi hagyományok, Magyar oldalon német nyelvvismeret.
Gazdasági fejlettség	Közel azonos fejlettség	Jelentős aszimmetria
Közlekedési helyzet	Középen és délen tranzit. Regionális ráhordóhálózat, É-D-irány hiányoznak.	Északon tranzit, délen potenciális tranzit. Középen árnyékhelyzet, É-D-irány hiányzik.
Különbségek az államberendezkedésben	„Decentralizált centralizált”	Föderatív

Saját szerkesztés

Nagyon fontos szerepe van a jelentősen eltérő történelmi kontextusnak, a vesztfáliai békerendszer és a párizsi békerendszerek elért örökségének. Nagyrészt ennek a tényezőnek a következménye, hogy míg első esettanulmányunk uniós léptékben centrális határégió, addig az oszták–magyar határterület EU periféria, még ha jelentős hagyományokkal rendelkezik, és közelnézetben centrumtér is.

Ugyanakkor az uniós centrumhelyzet, a hagyományos értelemben vett határok leépítése önmagában nem jelenti a határ két oldalán meglévő tudati struktúrák egységesülését. Ezeket a beállítódások jelentősen befolyásolják a társadalmi gazdasági szereplők viselkedését, és nem alakíthatók át egyik napról a másikra. A két határégióban végzett interjúk beszélgetések, elektronikus levelezések során nagyon eltérő kapcsolattartási és tárgyalási kultúrákkal találkoztunk és a saját bőrünkön tapasztaltuk, hogy mit jelent a különbség, amikor kulturális jegyek konfrontálódnak, anélkül, hogy menedékként az egyén elbújhatna a vállalati vagy intézményi kultúra védőpajza mögé. Többször hangsúlyoztuk, hogy ez nem feltétlenül baj. A különbségek ismerete, feldolgozása, kezelése a fontos, nem pedig az erőszakolt egységesítés. Esettanulmányaink során is megerősítést nyert az egyszerű tény, hogy egy másik nyelv – és itt akár tágabban is értelmezhetjük a nyelv fogalmát, pl. szakmai nyelvhasználat – megértésének képessége elengedhetetlen feltétele annak, hogy a kulturális identitás, mint megismerhető, kezelhető kulturális különbség váljon megtapasztalhatóvá. Nem túl kockázatos, nem túl újszerű ez a kijelentés, de úgy gondoljuk, jelentőségéhez mérten mind a mai napig csekély támogatást kap az együttműködési gyakorlatban a célzottan, nyelveken keresztül történő kulturális megismerés.

Persze a kulturális különbségek mellett rendkívül fontosak a gazdasági fejlettségben megmutatkozó különbségek, mint például az oszták–magyar határterületben. Annak ellenére, hogy az oszták szempontból legkevésbé fejlett, magyar viszonyok között pedig a második legfejlettebb térségben vizsgálódtunk, és jelenleg éppen bizonyos szerkezeti átrendeződés figyelhető meg, még mindig jelentős az arbitrázs miatti német és oszták jelenlét.

A kelet-nyugati közlekedési folyosóknak jelentős szerepe van mindkét térségben. A hiányzó észak-déli kapcsolatokért jelentős határon átnyúló közös lobbierőket mozgósítottak esettanulmányunk helyszínein, annak ellenére, hogy eltérőek a résztvevő területi szereplők pénzügyi lehetőségei, és számottevőek az államberendezkedésben megmutakozó különbségek. Mindenesetre a holland-német határnál egymáshoz közelebb álló önkormányzati és informális igazgatási szintek működnek együtt.

Határtalan hálózati együttműködések?

A „határtalanság” és a „hálózatiság” világszerte terjedő nézetei a vizsgálatok területi léptékeit szűkítve (globálistól a lokális felé), és a vizsgált szereplők körét bővítve (multinacionális vállaltokról a kis és közepes vállalkozásokig; privátszférától a közszféráig) kevésbé állják meg a helyüket, differenciálódnak. A kis- és középvállalkozások helyi szintű tevékenységét vizsgálva csekély határon átnyúló aktivitást tapasztaltunk, amely a nagyobb közlekedési folyosóktól távol vagy azok árnyékában (rácsatlakozás hiányában) még inkább jellemző. A közszféra képviselői és tanácsadó cégek is elsősorban az uniós pénzeknek köszönhetően mutatnak élénkebb érdeklődést, de tevékenységükhöz elvárják a felsőbb igazgatási szintek (központi, tartományi, regionális kormányzatok) támogatását.

A közszférában – ahol az együttműködés, hálózatépítés nagyobb intenzitást mutat – tehát kulcsfontosságú befolyásoló tényező az uniós és nemzeti költségvetési támogatás. A privátszférában – és főleg a kis- és középvállalkozások szintjén – azonban az érdekszerkezet, a kockázati szint, az eszközkészlet, és nem utolsósorban a társadalmi beidegződések, értékrend miatt az esetleg közvetetten elérhető források ellenére is csekély realitású a határon átnyúló együttműködés, nem beszélve a hálózati együttműködésről. Természetesen fontos befolyásoló tényező a kereslet, kínálat struktúrája, a gazdasági szerkezet kiegészítő vagy konkuráló jellege. A gazdasági, társadalmi, politikai közegek dinamikája, konvergenciája, divergenciája élenkitően és fékezően is hathat. Ha jelentősek a társadalmi politikai gazdasági különbségek és a divergencia, akkor az arbitrázs gazdaság kerülhet előtérbe. Konvergencia esetén kezdetben erőteljes az együttműködési dinamika, de amikor az arbitrázs jellegű ösztönzők egyre ritkulnak, a cégek egyre inkább a nemzeti keretek között megszokott ismérvek alapján döntenek (vagy kénytelenek dönteni). Ratti szerint azonban határon átnyúlóan is stratégiai jellegűvé válhat az együttműködés az innovatív megoldásokkal járó magas befektetési költségek megosztása érdekében, és többé már nem elsősorban a határ korlátok leküzdésének, vagy abból származó lehetőségek kihasználásának igénye készíti együttműködésre a feleket. Ennek ellentmondó tapasztalatokra tettünk szert a kis- középvállalkozói szektor tekintetében. Ráadásul az innovációhoz kötődő magas költségek és kockázatok miatt nemzeti keretek között sem bevett gyakorlat a kis- és középvállalkozások közötti hálózatosodás. Főként ebben a vállalati méretkategóriában jelentősek az identitási tényezők, hisz a vállalati kultúrát erősen közelíti a vezetői értékrendje, normái, míg nagy vagy multinacionális vállalatoknál a vállalati kultúra kevésbé személyfüggő, sokszor „saját életet él”, adottság, annak ellenére, hogy a mélyben itt is fellelhetők személyeken keresztül, területhez kötődő értékrendek. A jól felfogott, kalkulálható érdekekre alapozott együttműködés elképzelhető egyes vállalkozások számára, de az Unióból irányított, elvont és „kődös” hálózatépítési kezdeményezésekre sokszor még az amúgy nyitott vállalkozók sem vevők. Ráadásul a hálózatokban kulcsfontosságú alapfeltételként számon tartott bizalmi légkör a szereplők többségében egyértelműen nemzeti irányultságot feltételez.

Holland–német határ (EUREGIO)

A két ország XX. századi történelmi feszültségei ellenére az Euregio területének gazdasági és kulturális tradíciói, valamint a területi adminisztratív rendszer kedvező feltételeket biztosítottak a modellértékű határon átnyúló együttműködés kialakulásához. Vizsgálatainkból azonban az is kiderült, hogy az előbbieket és a korai indulás mellett a jó külső intézményi kapcsolatok és a személyi összefonódások is fontos sikertényezők voltak.

A holland–német határnak ezen a szakaszán is keverednek ugyan az együttműködésben az érdeazonosság táplálta funkcionális és a centrum-perifériát oldani kívánó motivációs tendenciák, de ez utóbbi, a belső régióépítési folyamat tűnik a domináns tényezőnek. Csakúgy, mint majd minden határregióban vannak olyan gátló tényezők az együttműködésben, amelyek az eltérő államberendezkedésből, feladat-végrehajtásból, ennek eltérő területi vetületeiből erednek. Emellett a regionalizáció és regionalizmus folyamataiban létrejövő vagy megerősödő területi középszintek saját kohéziójuk és identitásuk növelése érdekében nyitnak a szomszédos területek felé, ezzel is erősítve a centrumokkal szembeni pozíciójukat.

A látszólag tartósabb határon átnyúló horizontális hálózati struktúrák kialakulását a közszférában a vertikális hierarchiát egyidejűleg erősítő uniós pénzek teszik lehetővé. A hálózatok kezdeti fejlődési lépcsője (motivációs hálózat) ugyan megvolt, és a politikai hálózatok is kialakultak, de ezek statikussá váltak, és félő, hogy az Interreg vertikális hierarchiájába merevednek, anélkül, hogy a reálszféra és a lakosság hálózati kapcsolataiban minőségi változások mennének végbe.

Az első ránézésre rugalmas és alulról – a statikus és sokszor merev eurégiós intézmények konkurenciájaként – építkező városhálózatok igazából felülről kezdeményezettek és támogatottak, ráadásul eddig kevés eredményt mutattak fel. Bár potenciális hatékonyságukat ritkán kérdőjelezi meg, az eurégiókhöz hasonlóan problémát jelent demokratikus ellenőrzés és a felelősség kérdése, valamint itt is erős a külső forrásfüggőség.

Az irodalomban felvetettek – határon átnyúló területiség, területfüggetlen térszervezés, határtalan világ – kapcsán rendkívül tanulságosak voltak a legrégebbi eurégió irodájában hallottak, miszerint a határon átnyúló identitás a vica, a határon átnyúló hálózattrendszerekkel kapcsolatos disszertációálmok pedig a tévedés kategóriájába tartoznak. Ezeket a szavakat a tapasztalt hálózati sűrűség (ritkaság) és a privátszféra szereplőinek (csekély) beágyazottsága is alátámasztja. Az emberek – és köztük is elsősorban a vállalkozók – többsége az eltérő érdekek és kultúra miatt kételkedve fogadja az olyan kezdeményezéseket, melyek a határon átnyúló együttműködés intézményesítésére létrehozott eurorégiók hálózataikon alapuló identitásépítést célozzák. Az eddig elérték inkább tekinthetők „jó szomszédsági viszonyoknak”, és a legfőbb eredmény az előítéletek fokozatos leépülése.

Ha tehát vizsgálatainkat a globális nézőpont helyett lokális, kistérségi, regionális területi szinteken végezzük, akkor még a holland–német határ legerősebb „támogató közeggel” népszerűsített régiójában is kétségeink támadnak mind a határtalan Európa, mind az áramlások gazdaságának, és ezek intézményi közvetítői, a hálózatok megfelelő működését, érvényességét illetően.

Osztrák–magyar határ (Nyugat Pannónia Eurégió)

Az osztrák–magyar határtértségben a határon átnyúló együttműködések egymásrautaltsági-funkcionális, valamint identitásvezérelt-intézményi motivációi közül a belső hálózatépítésre alapozott, elsősorban régiókohéziót és a centrumokkal szembeni pozíciót erősítő intézményes irányzat volt látszólag erősebb a kilencvenes években. A települési és az infrastrukturális rendszer azonban a háttérben északon és délen is a régiókon kívüli funkcionális kapcsolatokat erősíti.

A párhuzamos régióépítési folyamatra került, telepedett rá az Eurégió felépítménye, mely nem tudta katalizálni a kelet-európai viszonyok között nagy hagyományokra visszatekintő intézményes és gazdasági együttműködési alapokat. A határon átnyúló partnerkeresés tehát mindkét oldalon a centrumokkal szembeni regionális autonómia növelésének eszköze, amit legfőképpen a hierarchikus rendben a régiókba csepegtetett, uniós források ösztönöztek, melyek sokszor igen csekély határon átnyúló hatást felmutató projektekre áramlottak.

Míg a magyar oldalon egyfajta vadregionalizmus jellemző főként a forrásszűke miatt, addig az osztrák oldalon hálózati párhuzamosságok figyelhetők meg a relatív forrásbőség nyomán. Ezen túl a szakmai érdekstruktúrák ritkán fedik egymást az uniós programokban, még jórészt a „ha ti ezt nekünk megszavazátok, mi is támogatjuk a titeket” elv érvényesül.

Érdekes intézményi kérdés, hogy a kevés, jelentős potenciállal rendelkező funkcionális kapcsolatot érdemes-e az uniós források reményében az eurorégiós hierarchiába kényszeríteni, másrészt, hogy szilárdabb, tartósabb intézményi keretek nélkül mennyire lesznek életképesek ezek a funkcionális hálózatok (gazdasági vonzáskörzeteket nagyjából közelítő, történelmi hagyományokra alapozó városhálózatok). Láthattuk a holland és német példákat, hogy az eurorégiókhoz hasonlóan illúzió az alulról építkező városhálózatok modellje, de a csupán kívülről (felülről) ösztönözött gazdasági vagy politikai hálózatépítés eredményessége is megkérdőjelezhető.

A térségi irányultságú határon átnyúló együttműködések, és a többnyire európai pénzekkel olajozott politikai hálózatokat ugyanakkor sokkal kevésbé lehet „leírni” ebben a határtértségben, mint máshol, hisz a 19. és a 20. század keserű emlékei ellenére az osztrák–magyar határtértség az árkülönbözetek és a gazdasági dinamika mellett agglomeratív funkcionális szálakat, az Osztrák Magyar Monarchia révén komolyabb közös kulturális alapot, mélyebb személyes kapcsolatokat, valamint egyfajta közösségérzetet is rejt. Ez mondatja velünk azt, hogy bár később indult nyugati társainál, az osztrák–magyar határtértség és szélesebb környezete, a közép-európai makrorégió lendületénél és sokszínűségénél fogva valóban potenciális hálózati tér, és ha a területi szereplők kapcsolatrendszere menedzselhető szinten maradna, valamint a határon átnyúló területfejlesztés stratégiai szemléletben, közösen kialakított értékrend és koncepció mentén zajlana, akkor ez a potenciál zászlóshajóvá emelhetné a térséget.

3. táblázat Az esettanulmányok eredményei

Együttműködés	Holland–német határ (EUREGIO)		Osztrák–magyar határ (Nyugat Pannónia Eurégio)	
	Kötelező és önkéntes önkormányzati társulások	Önkéntes önkormányzati társulások és járásek (Kreise)	Tartomány	Megyék, régió
Felsőbb szintek	Központi kormány (minisztériumok), provinciák	Tartományi és szövetségi minisztériumok, kormánykerületek	Tartomány és szövetségi minisztériumok	Központi kormány (minisztériumok)
	Európai Bizottság, Brüsszel			
Fejlesztési ügynökségek, kamarák, egyetemek	Az együttműködések valódi szereplői, tartalmi feltöltői.		Jelentős kihasználatlan kapacitás főként magyar oldalon.	
Eurorégiók	Jelenős modell és pszichológiai szerep, együttműködési fókuszpont, EU forráshierarchia részei.		A szimbolikus szerep dominál, gyakorlati jelentőség csekély, jövőbeli forrásremény.	
Városhálózatok	Léteznek (top-down), kevés eredmény. Centrumtérsegek mindkét oldalon.		Centrumtérsegek magyar oldalon. Szélesebb környezet: jelentős hálózati potenciál északon, délen. Alakulóban.	
Redundáns kapcsolatok / kapcsolati opportunizmus	Viszonylag letisztult kapcsolatháló, önkormányzati szinten többszörös tagság együttműködésekben		Jelentős párhuzamosságok (Bécs), és opportunizmus (Zala).	
EU, Interreg, Phare források szerepe	Interreg – Az együttműködés esszenciája.		AU – hab a tortán (Obj 1., Leader). HU – Phare CBC: mint egy falat kenyér.	
KKV hálózatok	Kevés. Eltérő érdekek.		Kevés horizontális kapcsolat.	
Helyi gazdasági együttműködés dinamikája, jellege	Régen jelentős, 70-es évek – közös problémák. Ma – Statikus, nemzeti centrum irányultság.		Régen jelentős: fejlett munkamegosztás. Ma – arbitrázorientált, dinamikus. Jelentős osztrák jelenlét a magyar oldalon.	
Területi tervezés	Jelentős határon átnyúló tervezés. Északi Területrendezési Bizottság		Kevés valóban határon átnyúló terv. EU programdokumentumok. Magyar Osztrák Területrendezési és Tervezési Bizottság	
Transznacionális dimenzió	Északnyugat-Európa – határon átnyúló középvárosi hálózatok, alternatív központok, folyosók.		CADSES – túl összetett. Bécs és a Duna szerepe jelentős.	
Vezérelv, szlogenek	EU integrációs mintalabor, vezető szerep megőrzése.		Hálózati nyitottság, dinamika, Perifériából központi szerep.	
Eredmények (intézményi és lakossági szinten)	Modellértéseg Jó szomszédsági viszony, előítéletek csökkenése.		Intézményi tanulás. Együttműködés. Megismerés, de csekély lakossági hatás.	
Határon átnyúló integráció, identitás	Nem valószínű. Működő funkcionális kapcsolatok, hazai regionális identitás erős, és erősödik.		Kulturális, gazdasági alapok. Hazai regionális identitás erősítése fontosabb. Jelentős funkcionális integrációs potenciál a szélesebb térségben.	

Saját szerkesztés

A határon átnyúló együttműködés motivációi

A területi közigazgatási szereplők határon átnyúló együttműködésekben mutatott aktivitásában két tényező jut meghatározó szerephez:

- *a centrum-periféria viszonylatban a térségi (regionális) identitást növelő tényező (főként nemzeti keretek között) – belső hálózatépítés, és*
- *a funkcionális hatékonyságot növelő tényező (főként határon átnyúlóan), amely a perifériák transznacionális léptékű átrendezéséhez, elfedéséhez vezethet – külső hálózatépítés.*

A határon átnyúló együttműködések formális (eurorégiók) vagy informális (hálózatok) intézményesülése elsősorban az európai redistribúcióban való hatékonyabb részvétel eszköze, ami a nemzeti perifériák régióinak identitását erősítő, fontos instrumentum (intézményi megközelítés), másodsorban létező vagy erőszakolt funkcionális szinergiák kihasználását hivatott szolgálni (funkcionális nézőpont). Elméletileg tehát ugyan releváns Veen megjegyzése, miszerint a határregiókban, és a határon átnyúló együttműködésben kibékíthető a kiegyenlítés és a hatékonyság elsődlegességéről folytatott örökösnek tűnő területfejlesztői vita, gyakorlatban azonban a helyi szereplők a periféria oldását, a kiegyenlítés szempontjait tartják inkább szem előtt, a nagytérségi funkcionális kapcsolatok erősítését nemzeti vagy nemzetek feletti érdekeltségek részesítik inkább előnyben. A két szempont földrajzilag ritkán esik egybe, olyannyira, hogy körültekintő tervezés híján a funkcionális hálózatok (infrastrukturális kapcsolatok, de akár város-hálózatok is) a külső perifériákat potenciális uniós belső perifériákká alakíthatják, amelyeket már nem elsősorban a politikai, társadalmi rendszerek határai, hanem tisztán térben érvényesülő piaci mechanizmusok vágnak el a vérkeringéstől. Az infrastruktúra tekintetében már régóta felismert szükségszerűség – még ha nem is mindennapi gyakorlat – a tranzeurópai hálózatok és a helyi, regionális hálózatok koordinált fejlesztése. Ehhez hasonlóan intézményi szempontból („puha” hálózatoknál) is fontos lenne a formalizáltabb nagytérségi és a helyi informális együttműködési hálózatok egymást kiegészítő, átgondolt fejlesztése a rugalmas alkalmazkodás és a dinamikus fejlődés megteremtése, megőrzése érdekében.

Ugyan a határregiók, mint egyfajta glokálisak valóban igyekeznek lebontani a nemzeti centrum-periféria viszonyokat, de az állammal egyenrangú terekként még egyáltalán nem tekinthetők, és egyelőre jórészt uniós és központi forrásokért hálózatosodnak, nem pedig saját indíttatásból, alulról építkező gazdasági racionalitástól vezettetve. A kölcsönösen előnyös, „win-win” szituáció felülről osztott pénzekhez kötődik, ezért a hálózatok és a hierarchiák keverednek a határon átnyúló együttműködésben, jellemző a kapcsolati opportunizmus a forrásszerzés reményében. Ez egyben némileg megkérdőjelezi az el- és leosztás orientált paradigma korszakának állítólagos végét a regionális politika területén. Írország és Portugália bővítésellenessége és éles kardoskodása az 1-es célterületi besorolásból fejlettségük miatt kikerülő régiók pénzeiért („phasing out”), valamint témánkba vágóan a fejlett európai határregiók félelmei az Interreg források várható apadása miatt mind arra utalnak, hogy a hatékonyságorientált beavatkozások térhódítása ellenére még a „fejlett Nyugaton” is „megtűrik” az osztogató politikát.

Mindezek ellenére a magyar területfejlesztés és a hozzá kapcsolódó új profilú tanácsadói szektor akkor lehet társadalmilag elismerten is sikeres országon belül, országhatáron átnyúlóan (esetleg a közép-kelet-európai makrotérben is), ha nem attól lesz erős, hogy nyugati mintákra, divatos modellekre, jelszavakra és szinte kizárólag központi

(minisztériumi, brüsszeli) forrásokra alapoz. A hosszú távú siker alapja az, ha a nyugati tapasztalatokat kritikusan alkalmazva, a központi háttér mellett a helyi beágyazottság is létrejön, megerősödik (lehetőleg nem – vagy nem kizárólag – a pártérdekek mentén), kedvezőbb feltételeit teremtvé ezzel a hatékony döntéshozásnak, menedzsmentnek és egyben a döntések elfogadottságának. Az átgondolt kapcsolatépítés, a kultúra-, történelem- és nyelvismeret elengedhetetlen mind a nemzeti, mind a nemzetközi (határon átnyúló) versenyképességhez szükséges bizalom megteremtésében.

A vizsgálatba vont szinteken és szereplők szemszögéből ma még sem a „határok nélküli világ, vagy Európa”, sem a (nemzet)államok eltűnése nem realitás. Tény ugyanakkor, hogy a társadalmi igazgatásban (governance) egyre több szintről egyre több szereplő vesz részt, és ebben a sokszereplős együttműködési folyamatban a határ régiók és a határon átnyúló régiók az eddigieknél fontosabb szerepet játszanak, még ha utóbbiak olykor az országokon belüli határ menti régiók pénzszerzési, identitásépítési törekvéseit fedő intézményeknek tűnnek is. Az európai államok többnyire méretgazdaságossági, versenyképességi szempontokat követve támogatják a határon átnyúló, funkcionális jellegű hálózati együttműködések, de azokkal nem értünk egyet, akik szerint – a funkcionális együttműködések és a békés egymás mellett élésen túl – a határon átnyúló (identitás)régiók, mint az egymást átfedő szuverenitások kifejeződései, Európa-szerte egy szükségyszerű lépést jelentenek a határtalan, és egyre inkább helyektől, területektől független globális világ felé vezető úton. A zárt hálózatok, hierarchiák (euró régiók) a határon átnyúló kapcsolatok mindennapossá válásával ballasztjává válhatnak a határterek nyitott dinamikájának, tartományi, regionális határok szintjére delegálva a feloldottnak hitt problémát. A nyitott hálózatok globális áramlás-gazdaságában pedig hiányzik a demokratikus kontroll, az áttekinthetőség (és pont ez az, ami a spekuláció, bűnözés és terrorizmus melegágyává teszi). Ráadásul az egyének többsége még a történelem és földrajzoktatás „métélye” nélkül sem tud területi kötődés nélkül élni. Az alternatíva nem az ultraliberális, demokratikusnak címkézett globális hálózati feloldódás lehet, hanem a nemzeti identitás egyeduralkodóságát mérsékelve a területi kötődés pluralizmusának biztosíthatósága. Ez azonban manapság még a posztmodernizmus fellegvárának titulált Európai Unióban és annak magterületein, így Hollandiában és Németországban sem realitás.

5. A szerzőnek a dolgozat témakörében készített munkái

a) Publikációk

Az euró régiós minta. A sikeres határ menti együttműködés kulcskérdései. In: Balogh A.-Papp G. (szerk.): *Magyarország az európai regionális együttműködésben*. Pécs–Budapest, MTA Regionális Kutatások Központja, Magyar Külügyi Intézet. 1999. 77–107. o.

The institution of Euroregions: prerequisite for success? In: Holt-Jensen, A. (Ed.): *Regional development problems in Europe*. AESOP PhD Workshop. Bergen, University of Bergen, Department of Geography. 1999. 168–172. o.

A határon átnyúló együttműködések munkaügyi problémái az osztrák–magyar határ mentén. In: Szónokyné Ancsin G. (szerk.): *Határok, régiók. Nemzetközi konferencia tanulmányai*. Szeged, Szegedi Tudományegyetem, TTK Gazdaság- és Társadalomföldrajzi Tanszék. 1999. 143–154. o.

- The role of euroregions in developing cross-border co-operation from an Eastern European perspective. In: Rekettye, G. (Ed.): *The Significance of the Last Decade*. Pécs, University of Pécs, Faculty of Economics and Business. 2000. 290–306. o.
- Evolving trans-border labour markets in converging economies. In: Kitowski, J. (Ed.): *Eastern Borders of European Integration Process*. Rzeszów, Polish Academy of Sciences, Warsaw, The Marie Curie-Skłodowska University, Rzeszów, Polish Geographical Society, Warsaw, 2000. 349–367. o.
- Behálózott határok – határtalan hálózatok? A hálózatépítés szerepe a határon átnyúló együttműködésben. In: Mezei C. (szerk.): *Évkönyv 2001*. Pécs, Pécsi Tudományegyetem Közgazdaság-tudományi Kara Regionális Politika és Gazdaságtan Doktori Iskola. 2001. 115–135. o.
- The role of public institutions in cross-border network building. In: Fürst, D.–Knileing, J. (Eds.): *Regional Governance – New Modes of Self-Government in the European Community*. Hanover, Akademie für Raumforschung und Landesplanung. 2002. 134–143. o.
- Eurorégió. A határon átnyúló regionalizmus zászlóshajója. In: Mezei C. (szerk.): *Évkönyv 2002*. Pécs, Pécsi Tudományegyetem Közgazdaság-tudományi Kara Regionális Politika és Gazdaságtan Doktori Iskola. 2002. Megjelenés alatt.
- Határon átnyúló városhálózatok: újabb intézményi divat az európai határon átnyúló együttműködésekben? – *Tér és Társadalom*. 2003. Megjelenés alatt.

b) Sokszorosításban megjelent előadások

- Az eurorégiók intézményi modellje. A regionális gazdaságtan és politika képzés továbbfejlesztése. TEMPUS zárókonferencia. Pécs, Pécsi Tudományegyetem Közgazdaság-tudományi Kara. 1998. szeptember 15–16.
- The role of Euroregions in developing cross-border co-operation from an Eastern European perspective. Bilbao, Regional Potentials in an Integrating Europe. International Conference of the Regional Science Association. 18–21 September 1999.
- Labour market related problems of cross-border co-operation. Barcelona, 40th Congress of the European Regional Science Association. 29 August–2 September 2000.



